

El derecho emergente a la seguridad vital de las mujeres y su aplicación teórica y práctica en procesos de reforma del sector de la seguridad en posconflicto*

The emerging human right to vital security for women and its theoretical and practical application in post-conflict security sector reform processes

Nora Miralles Crespo**

Artículo de reflexión

Fecha de recepción: 16 de diciembre de 2021

Fecha de aceptación: 25 de enero de 2022

Para citar este artículo:

Miralles Crespo, N. (2022). El derecho emergente a la seguridad vital de las mujeres y su aplicación teórica y práctica en procesos de reforma del sector de la seguridad en posconflicto. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 4(7), 71-98. <https://doi.org/10.22490/26655489.5523>

RESUMEN

La irrupción y progresiva centralidad de los derechos humanos emergentes en contextos de posconflicto se ha materializado en una concreción normativa y doctrinal del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, en conexión con las dimensiones de seguridad física y personal propuestas por la seguridad humana. En este sentido, la necesidad de reformar o de transformar las instituciones que proveen seguridad para incorporar en ellas el enfoque de

* Este artículo de reflexión se realizó en el marco de la tesis final del Máster Universitario de Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo (MURISD) de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), curso 2020-2021.

** Máster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo por la Universitat Autònoma de Barcelona y máster en Conflicto, Género y Derechos Humanos por la Ulster University (Belfast). Investigadora en género, seguridad y derechos humanos en el Centre Delàs d'Estudis per la Pau (Barcelona) y en el Observatorio de Derechos Humanos y Empresas (ODHE). Es miembro de la Women's International League for Peace and Freedom (WILPF). ORCID: orcid.org/0000-0001-6929-3081. Correo electrónico: nmiralles@centredelas.org

género ha cobrado una importancia creciente en las misiones de restablecimiento y mantenimiento de la paz, especialmente tras la aprobación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad, en octubre de 2000. Este artículo pretende arrojar luz sobre las perspectivas, políticas y prácticas de seguridad que han operado en procesos de reforma del sector de la seguridad en posconflicto y sobre hasta qué punto estas han sido permeadas por el enfoque de género y por las aportaciones del feminismo antimilitarista y de los estudios feministas sobre seguridad. Para ello, se evalúa la operacionalización del mandato de reforma del sector de la seguridad de las Naciones Unidas durante el proceso de transición de Timor Oriental desde 1999 a 2012, y el despliegue de herramientas para la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, y la erradicación de la violencia de género y sexual, así como sus resultados.

Palabras clave: derechos emergentes; género; seguridad; posconflicto; violencia sexual.

ABSTRACT

The progressive central role of emerging human rights in post-conflict contexts has materialized in a normative and doctrinal specification of the right of women to a life free of violence, in connection with the dimensions of physical and personal security proposed by Human Security. Thus, the need to reform or transform the institutions that provide security to include the gender perspective in them has become increasingly important in peacekeeping missions, especially after the adoption of United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security, in October 2000. This article aims to shed light on the security perspectives, policies and practices operating in post-conflict Security Sector Reform processes and on the extent to which these have been permeated by gender focus and by the contributions of anti-war feminism and of Feminist Security Studies. To this end, the document assesses the operationalization of the United Nations mandate on Security Sector Reform during the transition process of Timor Oriental (1999 to 201), and the deployment of tools for the promotion of equality between men and women and the eradication of gender and sexual violence, as well as its results.

Keywords: Emerging Human Rights; Gender; Security; Postconflict; Sexual Violence.

1. INTRODUCCIÓN

La necesidad de transformar o reforzar las instituciones —formales o informales— que proveen la seguridad y de restaurar el estado de derecho con una reforma del sector de la seguridad (RSS) ha ido cobrando una presencia e importancia creciente en las misiones de restablecimiento y mantenimiento de la paz en los últimos quince años, como muestran los posicionamientos, resoluciones y directrices técnicas publicados por las Naciones Unidas y otros organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) desde 2004.

Paralelamente, el género —entendido no solo como una forma de clasificar socialmente a los individuos en la categoría binaria hombres/mujeres, sino como un sistema de relaciones de poder desiguales— ha ido estableciéndose como variable de análisis por incorporar al funcionamiento del sistema internacional. Aunque en el caso de la RSS, las necesidades de las mujeres y la perspectiva de género han permanecido bastante marginalizadas (Gordon, McHugh y Townsley, 2020), sí se detecta una penetración creciente del enfoque de género en los documentos y políticas relacionadas con este sector (Mobekk, 2010) desde la aprobación de la resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1325, sobre Mujeres, Paz y Seguridad, adoptada en octubre de 2000, que llamaba a incorporar esta perspectiva “en las operaciones de paz” (Cohn, 2004). Aquí se incluye la reforma del sector de la seguridad, aunque la resolución no hace una mención explícita a este ámbito.

Desde su adopción, la perspectiva de género se ha ido incorporando progresivamente a los mandatos de reforma del sector de la seguridad contenidos en las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y de otras organizaciones presentes en contextos de posconflicto. Sin embargo, este proceso ha sucedido de forma dispar, en algunos casos partiendo de lo que muchas académicas especialistas en género y seguridad, activistas feministas antimilitaristas y organizaciones de mujeres locales consideran una

visión cómodamente pragmática, estereotipada y militarista de la 1325, que no responde a la que fuera la intención inicial de las impulsoras de la resolución.

Este trabajo pretende arrojar luz sobre las perspectivas, políticas y prácticas de seguridad que han operado en el sector de la RSS y sobre hasta qué punto responden a esa intención de redefinir la seguridad con base en las aportaciones hechas por el feminismo antimilitarista y por los estudios feministas sobre seguridad, entendiendo el feminismo como la teoría y la práctica de la lucha por la igualdad de género y la erradicación del sistema de dominación patriarcal. Como ya se ha señalado, la reforma del sector de la seguridad se constituye como uno de los ámbitos que representa de manera más evidente la concepción de la seguridad de los órganos internacionales, pero también nacionales, encargados de guiar, desplegar y operacionalizar la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, y sus resoluciones asociadas. De acuerdo con lo anterior surgen las preguntas: ¿ha sido, esa pretensión de redefinir la seguridad, el principio que guía la evolución de la reforma del sector de la seguridad en estas dos décadas? y ¿cómo se han plasmado las necesidades y demandas relacionadas con la seguridad de las mujeres en los procesos de RSS desde el año 2000 hasta la actualidad?

El objetivo es, por consiguiente, tratar de sintetizar la evolución de la transversalización del género en el ámbito de la RSS en los 20 años transcurridos desde la aprobación de la resolución 1325 y posteriores, y ahondar en las visiones de seguridad que estas representan. Para ello, en el primer apartado del informe se analiza la penetración del enfoque de género en la reforma del sector de la seguridad, sus retos y carencias, y se desarrollan las miradas y debates sobre la cuestión, para más adelante diseccionar el caso de Timor Oriental, por ser considerado un modelo de intervención internacional exitoso y abarcar, además, 13 años clave en la implementación de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, de 1999 a 2012. Las conclusiones del artículo tratan de establecer hasta qué punto estas acciones y sus resultados han sido efectivos y en qué medida estos se alinean con la visión feminista sobre la seguridad.

2. INCORPORANDO EL GÉNERO EN LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD: VISIONES, OBJETIVOS Y CRÍTICAS

Aunque su definición cambia en función del organismo que la plantea, el documento de directrices técnicas de las Naciones Unidas para la reforma del sector de la seguridad (RSS), publicado en 2012, describe este como:

[...] un proceso de asesoramiento, revisión e implementación, así como de observación y evaluación, liderado por las autoridades nacionales, que tiene como objetivo lograr una seguridad efectiva, transparente y con rendición de cuentas para el Estado y su ciudadanía, sin discriminación y con pleno respeto a los Derechos Humanos y al imperio de la ley. (UN SSR Task Force, 2012)

La mención expresa al liderazgo nacional es relevante si se considera que la principal crítica a los procesos de RSS llevados a cabo entre los 90 y mediados de los 2000 fue cierta verticalidad e imposición de organismos internacionales y países occidentales. Esto con una mirada universalizante que dejaba de lado las dinámicas locales y favorecía un enfoque clientelista y elitista de la seguridad (Ghimire, 2016).

A su vez, la mayoría de los procesos de este tipo se han implementado de forma dispar en cuanto a las prioridades de los donantes o la tendencia a limitarse a la reforma policial y a la incorporación de combatientes a los ejércitos formales. Esto deja de lado otras dimensiones relevantes de la RSS, como la participación de la sociedad civil, la rendición de cuentas frente a abusos e impunidad, o el vínculo entre seguridad y desarrollo; en parte, por las dificultades que la RSS plantea en contextos caracterizados por la fragilidad, la inestabilidad, la corrupción endémica (Schnabel y Born, 2011) o las vulneraciones de derechos humanos desde las propias instituciones del Estado, pero también por la visión estatocéntrica que todavía impera en este campo, muy enfocada a actores estatales (ejército y policía), pero también milicias, grupos paramilitares y parapoliciales, y empresas de seguridad privada. Este contexto deja poco margen para incluir o incorporar otros tipos de actores, sujetos y dimensiones de inseguridad. Estas visiones prevalentes se superponen con otras más holísticas y relacionadas con el paradigma de la seguridad

humana, impulsadas sobre todo por las Naciones Unidas y la OCDE, que abren campo a un giro desde la centralidad del Estado hacia la centralidad de individuos y comunidades, o la consideración del vínculo entre seguridad y desarrollo. Es en esa ventana de oportunidad donde encontrarán su entrada la perspectiva de género y la necesidad de incorporar las realidades y experiencias de las mujeres en la reforma del sector de la seguridad.

El reconocimiento de las violencias específicas que sufren las mujeres en las guerras y la necesidad de tomar en cuenta sus experiencias y demandas ha sido uno de los ejes centrales del movimiento internacional de mujeres a lo largo de su historia. No obstante, la resolución 1325 de 2000 planteó un cambio de enfoque con respecto a la cuestión, instando no solo a tener en cuenta las necesidades de mujeres y niñas en la protección frente a las violencias, sino también a reconocer el derecho de las mujeres a participar en todos los niveles de la reconstrucción posconflicto, centrándose en cuatro pilares: la prevención, la protección, la participación y la recuperación¹. Frente a la perspectiva esencialista sobre la relación entre las mujeres, la guerra y la paz que emanaba de otros posicionamientos y declaraciones previas, la 1325 incluía por primera vez una figura que rompía los estereotipos de género tradicionales: las mujeres combatientes. Además, por primera vez, implicaba en esta cuestión al órgano más poderoso de las Naciones Unidas, su Consejo de Seguridad, en un compromiso inédito con la transversalización de género, el llamado *gender mainstreaming*, definido como:

[...] el proceso de evaluar las implicaciones para las mujeres, niñas, niños y los hombres de cualquier acción planificada, incluida la legislación, las políticas o los programas, en todas las áreas y en todos los niveles, para hacer de las preocupaciones y experiencias de mujeres y hombres una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, con el objetivo final de lograr la igualdad de género. (UN Women, 1997)

1 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, UNSCR 1325/2000.
<https://bit.ly/3HDWwN2>

El fruto de esa ambiciosa estrategia, la resolución, “representa una herramienta técnica, una mirada conceptual, un marco legal vinculante que debe ser implementado por los estados miembros de Naciones Unidas” (Hudson, 2015) y que presenta potencialidades para la transformación de las relaciones de género en el campo de la seguridad internacional.

2.1. LA CONCRECIÓN DEL ENFOQUE Y SUS PRINCIPALES ÉXITOS

No fue sino hasta 2007 cuando se produjo un incremento de los documentos y directrices internacionales sobre la reforma del sector de la seguridad que incorporan el análisis y la perspectiva de género, así como de las guías técnicas que ofrecen herramientas e indicadores para evaluar su despliegue operativo (Mobekk, 2010). Este hecho coincide con la aprobación de resoluciones vinculadas a la 1325 que, a diferencia de esta, sí que incluían provisiones explícitamente dirigidas al sector de la seguridad, identificando la RSS como una herramienta para la correcta implementación de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (Holvikivi, 2015).

La resolución 1820/2008, por ejemplo, llama a la adopción de las medidas necesarias para asegurar el acceso a la justicia y a la asistencia para las supervivientes de violencia de género y sexual, y a poner fin a la impunidad “en los conflictos armados y después de estos²”. De igual modo contiene peticiones concretas dirigidas al sector de la defensa y la seguridad, como la demanda de aumentar el número de mujeres en cuerpos de seguridad y de mantenimiento de la paz, la capacitación de estos actores y la adopción de medidas internas para asegurar la rendición de cuentas en los casos que involucren al personal de las Naciones Unidas y ejércitos de países miembros.

Por su parte, la resolución 1889/2009, aprobada un año más tarde, introduce mecanismos nuevos para abordar la violencia sexual en los conflictos, como el nombramiento de un(a) Representante Especial del

² Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 1820 (2008). Disponible en: <https://bit.ly/3mWEVHW>

Secretario General de las Naciones Unidas³ y la inclusión de asesorías de género en las misiones internacionales. Desde entonces, los avances son evidentes. Si, en el 2000, las únicas operaciones que contaban con la figura de una asesora de género eran la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) y la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET), actualmente todas las operaciones integrales de mantenimiento de la paz disponen de directrices de género, de disposiciones específicas sobre mujeres, paz y seguridad, y de figuras responsables en este ámbito (Coomaraswamy y UN Women, 2015), siguiendo el mandato aprobado en la citada resolución. Estas unidades se han centrado sobre todo en la capacitación y la formación en género del personal de las misiones, así como de las policías nacionales y locales, o las fuerzas armadas, en función de los casos (Mobekk, 2010).

En este sentido, el equipo de expertos sobre el Estado de Derecho y la Violencia Sexual en los Conflictos de la ONU, creado en virtud de la resolución 1888 (2009), ha concentrado sus esfuerzos en el fortalecimiento de la capacidad del estado de derecho y del sistema judicial, la reforma del sistema penal y procesal, y la garantía de los derechos y la protección de las víctimas y testigos.

Aunque las jerarquías de género siguen reproduciéndose, incluso en modelos que parten de visiones más holísticas, la idea de que hombres, mujeres y otras identidades viven el conflicto de forma diferencial y tienen, por lo tanto, experiencias de vulnerabilidad e inseguridad específicas y diversas (Detraz 2012:131), ha cobrado importancia y presencia en el ámbito de la RSS. Como muestra, 17 de las operaciones de paz de las Naciones Unidas desplegadas en los últimos quince años hacen referencia explícita a la reforma del sector de la seguridad (ISSAT-DCAF, 2017) y el 73 % de los mandatos de mantenimiento de la paz (11 de 15) referencian la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad.

El enfoque de género ha abierto la puerta para introducir la cuestión de las violencias de género y sexuales en los procesos de reforma del sector

3 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 1889 (2009). Disponible en: <https://bit.ly/3n0hmy5>

de la seguridad en Ruanda, Kosovo, Bosnia, Liberia, Afganistán, Guinea, República Democrática del Congo, Sierra Leona y Timor-Oriental; y, en algunos de estos casos, incluso se han desplegado Unidades de Especial Protección formadas por mujeres entrenadas para atender a víctimas de violencias de género y sexual. Estas iniciativas “han cosechado gran éxito fomentando la consciencia sobre los derechos de las mujeres en las comunidades y reconstruyendo la confianza, especialmente por parte de las mujeres, en las instituciones de seguridad” (Coomaraswamy, 2015).

Este último punto es relevante al considerar el impacto profundo que los conflictos generan en la provisión y el acceso a servicios, especialmente para las supervivientes de violencias de género y sexuales, que continua durante la fase de posconflicto por la falta de eficiencia y de legitimidad de los sistemas de seguridad y justicia, y el clima de impunidad que suele caracterizar estos contextos (Ebo y Hänggi, 2020). Esta situación se suma a la incidencia especial de la violencia en el ámbito doméstico durante los conflictos y al aislamiento de las personas que la sufren (McWilliams, 1997). Por lo anterior, la inclusión del enfoque de género en la reforma del sector de la seguridad es clave para asegurar la provisión efectiva de justicia, la transparencia y la rendición de cuentas (OCDE, 2007). A su vez, permite ampliar los actores locales con capacidad de involucrarse en el proceso de transformación del sistema de seguridad; facilita identificar las necesidades y experiencias diferenciadas de seguridad; mejora el acceso a la justicia de hombres y mujeres en una sociedad; y otorga categoría de problema de seguridad a la violencia que tiene lugar de forma cotidiana (Urrutia, Vilellas y Vilellas, 2020).

Estas visiones, alineadas con los modelos más inclusivos de RSS, pivotan alrededor de la seguridad humana y por su premisa de que la seguridad requiere no solo protección, sino de una estrategia para empoderar a las personas y responsabilizarlas, cobrará especial importancia la participación de la sociedad civil en el monitoreo, diseño e incluso como actores y actoras a la hora de proveer seguridad (Bastick, 2008). En este sentido, entran en juego dos estrategias: el equilibrio de género y la transversalización del género.

El equilibrio de género consiste en promocionar la participación equitativa o paritaria de hombres y mujeres en las instituciones del sector de la seguridad y en los órganos de control parlamentario y

ciudadano, básicamente a través del reclutamiento de mujeres. Por su parte, la transversalización del género, como se ha señalado, se orientaría no solo a incrementar la participación cuantitativa de mujeres, sino a la evaluación de las implicaciones diferenciales en función del género en todas las acciones y políticas, leyes o programas de todas las áreas y en todos los niveles relacionados con la seguridad, de manera que las preocupaciones y experiencias de la población y —dentro de esta— de las mujeres constituyan una dimensión integral en el diseño, la implementación y la evaluación de los programas de RSS (Mobekk, 2010).

Las estrategias de reforma del sector que promueven la incorporación de mujeres en los servicios de seguridad y que aseguran su participación de forma igualitaria en la toma de decisiones sobre seguridad, contribuyen a incrementar la capacidad de respuesta a las necesidades de la comunidad y fortalecen la apropiación y el liderazgo local del proceso (Bastick, 2008), además de posibilitar una recogida de información más exhaustiva e inclusiva, y de mejorar la protección (Dharmapuri, 2011).

2.2. UNA OPERACIONALIZACIÓN MARCADA POR LA DISTANCIA ENTRE TEORÍA Y PRÁCTICA

Con respecto a la transversalización del género, las aportaciones y guías en el campo de la reforma del sector de la seguridad se agruparían en torno a dos visiones con objetivos distintos: por una parte, cómo integrar la perspectiva de género en la RSS; y, por otra, la cuestión de qué puede aportar a la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, es decir, cómo se puede contribuir desde este campo a fomentar una vida libre de violencia contra las mujeres.

Generalmente, los procesos de RSS con perspectiva de género añaden objetivos e indicadores que incluyen —aunque sea de manera parcial— ambas estrategias. Además, están orientados a abordar las necesidades de seguridad de las mujeres, los hombres y otras identidades, a la vez que a aumentar su representatividad e influencia; eliminar las barreras institucionales, estructurales y culturales que bloquean la entrada y la promoción de las mujeres en las instituciones de seguridad; y analizar los sesgos en cuanto a normas y estereotipos de

género que pueden estar reforzando la pervivencia de las violencias de género y sexuales (Gordon, McHugh, Townsley, 2020).

Sin embargo, continúa existiendo un abismo entre los planteamientos teóricos, las políticas públicas y la práctica. De igual modo, las necesidades diferenciales de seguridad siguen siendo obviadas e infrafinanciadas durante los procesos de reforma del sector de la seguridad (Hudson, 2010; Gordon, McHugh, Townsley, 2020). De hecho, un informe publicado en 2013, que revisaba doce procesos de RSS vinculados a mandatos de las Naciones Unidas en seis países en transición, mostraba grandes carencias de estos programas en cuanto a la implementación del enfoque de género. Este dato nos da una idea de qué resultados se obtienen al analizar la evolución práctica de la inclusión del género en los procesos de RSS, considerando que desde entonces se ha producido no solo una cantidad generosa de literatura al respecto, sino también de guías con directrices técnicas de las Naciones Unidas, la OCDE y del Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), que incluyen indicadores concretos y exhaustivos para operacionalizar este marco normativo.

Algunos de los factores que han contribuido a esa marginalización del género en el despliegue operativo de la RSS en el terreno serían el peso de la centralidad del Estado en las reformas de seguridad, la sensación de que la cuestión de género es una imposición externa, nociones limitadas y patriarcales de la idea de apropiación y liderazgo local o la asimilación entre género y mujeres (Anderlini, 2008).

Así, uno de los reproches más extendidos en la literatura sobre la cuestión es la desconexión que a menudo —incluso en misiones de organismos cuyos documentos apelan a la transversalización del género— existe con respecto a la sociedad civil y las organizaciones de mujeres, y que remite a las contradicciones de la construcción de paz desde la perspectiva liberal, principalmente a la visión de la construcción de paz como un retorno a un *statu quo* más estable, cuando muchas mujeres rechazan, precisamente, la idea de volver a la posición de subordinación que tenían previamente.

En términos de actorías, otra de las principales críticas señala la preeminencia de estrategias de *equilibrio de género* que se han limitado a añadir mujeres y establecer más foros de interacción con las instituciones de seguridad. Esto deja de lado la necesidad de transformar también los

comportamientos, prácticas, estructuras y jerarquías en ellas (Kunz, 2014), proceso que lleva más tiempo implementar y cuyos retos asociados son mayores (Mobekk, 2010). Esta una de las manifestaciones de lo que las activistas feministas llaman *add women and stir* —añadir mujeres y remover— (Moser, 1993). Más cuando la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no reclama más mujeres en los ejércitos, sino que insta, en términos bastante concisos, a ampliar “el papel y la contribución de la mujer en las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno, y especialmente entre los observadores militares, la policía civil, el personal humanitario y de derechos humanos” (Cockburn, 2011).

A esto se añade la utilización de forma equivalente en los procesos de reforma del sector de la seguridad de los términos “mujer” y “género” (Gordon, McHugh, Townsley, 2020), que refuerza el binarismo de género y excluye otras expresiones e identidades de género y sexuales que también sufren de manera específica la violencia de los conflictos armados (Onyesoh, Rees y Confortini, 2020). Esto desoye, a su vez, la necesidad urgente de abordar la construcción de la masculinidad hegemónica y su relación con la inseguridad y la pervivencia de la violencia armada (Enloe, 2007). Esta lectura reduccionista del género obvia, además, las experiencias particulares de vulnerabilidad y riesgo de hombres y chicos (Carpenter, 2003).

Otra de las principales críticas de base a la implementación de la Agenda en este sector radica en la concepción de las violencias en diversos niveles como hechos aislados desconectados, la violencia del conflicto como un hecho específico separado de la violencia estructural que enfrentan las mujeres en el cotidiano y que forma parte de este continuo de agravio contra los cuerpos y las vidas, que no termina cuando llega la ansiada “paz” (Velasco, 2020). Esto se traduce en la falta de criterios, instrumentos y políticas de RSS aplicables a la seguridad en contextos de conflicto social contra los cuerpos de las mujeres.

Esa necesidad de transformar las dinámicas de poder, opresión y discriminación en las instituciones y políticas en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad es reconocida por las Naciones Unidas en documentos como el manual *The United Nations and Security Sector Reform Policy and Practice*, publicado en 2020, y que constituye una de las principales guías para el despliegue de estos

procesos en la actualidad. En él, se reconoce que el mero incremento de la presencia de mujeres en las instituciones no genera de por sí una transformación en ellas, lo que requeriría un cambio cultural, íntimamente relacionado con el abordaje de los roles de género y el reconocimiento de que estos se ven enormemente afectados por los conflictos (Ebo y Hänggi, 2020).

3. LA EVOLUCIÓN DE LA INTRODUCCIÓN DEL GÉNERO EN LOS PROCESOS DE RSS A TRAVÉS DEL CASO DE TIMOR ORIENTAL

Aunque la reforma del sector de la seguridad ha ido, como se apunta, evolucionando hacia una transversalización del género, la implementación de las directrices de las misiones internacionales que apoyan estos procesos no ha sido ni es uniforme. Es el caso de Timor Oriental, doblemente relevante como punto de partida del análisis, puesto que fue escenario de dos intervenciones militares/policiales y de tres misiones de las Naciones Unidas con mandato de RSS, entre los años 1999 y 2012. Este es un reflejo claro de la evolución que este ámbito ha vivido en el plano teórico y práctico con respecto al enfoque de género. A la vez, estas misiones fueron las primeras en las que se otorgó, por petición expresa de las nuevas autoridades del territorio, el control soberano temporal a las Naciones Unidas (Gorjão, 2002), por lo que las potencialidades a la hora de introducir el enfoque de género, especialmente en las misiones posteriores a la aprobación de la resolución 1325, eran evidentes. Sin embargo, su implementación fue desigual y parcial en algunos ámbitos.

3.1. LLEVANDO A LA PRÁCTICA EL CAMBIO DE PARADIGMA: EL CASO DE TIMOR ORIENTAL (1999-2009)

Timor Oriental obtuvo su independencia formal en 2002, tras ser colonizado durante cuatro siglos por Portugal y anexionado a la fuerza por Indonesia durante 24 años (1974-2000) hasta la caída del dictador indonesio Suharto, después de un referendo celebrado en 1999, en el que ganó claramente la opción independentista. El ejército indonesio desató una oleada de violencia tras hacerse públicos los resultados del referendo. Poco antes del despliegue de tropas internacionales, mil personas fueron asesinadas y casi medio millón

desplazadas, de una población de menos de un millón (Langer, 2016). Las principales infraestructuras del país, así como buena parte de los edificios, fueron quemados y destruidos, y se dieron, además, otro tipo de crímenes contra la humanidad, como la violencia sexualizada contra civiles, sobre todo mujeres (Swaine, 2018).

La primera misión de Administración Transicional de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET) aterrizó en 1999 en este territorio —tras la violencia estatal desatada por los resultados del referendo— por la resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1272 de octubre de 1999. La UNTAET contenía el mandato de ayudar a hacer funcional el nuevo Estado independiente, proveer seguridad, apoyar el desarrollo de instituciones civiles y sociales —destruidas durante la ocupación—, asegurar la coordinación y despliegue de la asistencia humanitaria y mantener la ley y el orden en el territorio. También ejerció como autoridad legislativa y ejecutiva durante el período de transición, desde la administración indonesia hasta la independencia formal⁴.

En aquel entonces, las Naciones Unidas todavía pensaba que Timor Oriental presentaba una situación ideal para llevar a cabo un proceso de reforma del sector de la seguridad, pues la aquiescencia de Indonesia con respecto a la independencia del territorio —tras esa primera reacción furibunda— garantizaba el fin de la principal fuente de violencia pública y una transición pacífica (Armstrong, Chura-Beaver y Kfir, 2012). Los primeros esfuerzos de la misión fueron destinados a conseguir un nivel básico de seguridad y que las instituciones renacieran de sus cenizas. Esto mediante el desarrollo de un embrión de una nueva policía formada por timorenses y, posteriormente, el de unas fuerzas armadas propias, a través de un proceso de desarme, desmovilización y reintegración con asistencia de personal internacional. Aquellos con experiencia en tareas policiales durante la administración indonesia fueron reclutados como oficiales de la nueva policía timorense, mientras que el nuevo ejército fue creado con los excombatientes de la guerrilla histórica que había enfrentado al ejército y a la administración ocupante, las Fuerzas Armadas de Liberación de Timor-Oriental (FALITINL) (Uesugi, 2014). Dos facciones opuestas durante la lucha

⁴ Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1272 de 1999. Disponible en: <https://bit.ly/34pZ6I3>

por la independencia formaban ahora parte del mismo sector de la seguridad. Esto, evidentemente, se convirtió en una fuente de inestabilidad y tensión que condicionó todo el proceso de reforma del sector de la seguridad.

De manera simultánea, en agosto de 2001, la población timorense votaba una Asamblea Constituyente, con el antiguo líder de la guerrilla, José Alexandre “Xanana” Gusmao, como presidente. Empezaba, también, una disputa de legitimidad entre la nueva clase política del país y su administración temporal. Una de las cuestiones centrales de desencuentro fue el tema de la apropiación local (Uesugi, 2014). La falta de poder real generó malestar entre los líderes timorenses, mientras que las organizaciones de la incipiente sociedad civil se quejaban de que no estaban siendo siquiera consultadas (Steele, 2002). En julio de 2000, la UNTAET reemplazó a su órgano consultivo por un Consejo Nacional con 33 miembros, que incluía representación de la sociedad civil y las principales confesiones religiosas del país. Si las autoevaluaciones sobre el despliegue de la UNTAET remarcaron la transparencia, la rendición de cuentas y la democracia de esta misión, en realidad, para algunos autores, la misión de las Naciones Unidas se comportaba a veces “como un estamento autoritario, que trataba a la población civil como víctimas, más que como socios o interlocutores” (Langer, 2016).

El 20 de mayo de 2002, Timor Oriental se convirtió en un nuevo país independiente de Indonesia. En esa misma fecha concluyó la misión de la UNTAET y comenzó el mandato de su sucesora, la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNMISET). La UNMISET tenía como objetivo prestar asistencia y ayudar a construir capacidad estatal por un período de dos años, hasta que fuera posible transferir todas las responsabilidades operacionales a las autoridades timorenses. De nuevo, la misión centró sus esfuerzos de RSS en la reforma de la policía, en la cual participaron también como actores internacionales el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) y la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional. Hacia mediados de 2003, casi 3000 oficiales de policía estaban “completamente formados y capacitados para llevar a cabo funciones policiales a lo largo del país” (Armstrong, Chura-Beaver y Kfir, 2012). Mientras, el ejército era creado en un proceso supervisado por países donantes con mucha influencia sobre el nuevo país, como

Portugal. Para la administración de Naciones Unidas, el ejército era territorio sagrado fuera del alcance de la reforma del sector de la seguridad (Uesugi, 2014).

El mandato de la UNMISSET, inicialmente previsto hasta mayo de 2003, tuvo que ser prorrogado en tres ocasiones a causa de la inestable situación de seguridad (Blanco, 2015) y porque se consideraba que la nueva nación, que había cambiado de nombre por Timor-Oriental, no estaba preparada para el autogobierno. La UNMISSET concluyó finalmente su mandato el 20 de mayo de 2005, dejando en manos de la Oficina de Naciones Unidas en Timor Oriental, la UNOTIL, a continuidad de los programas de capacitación de la Policía Nacional del país (Armstrong, Chura-Beaver y Kfir, 2012). Inicialmente aireada como la misión más exitosa de las Naciones Unidas, más tarde fue vapuleada ante la evidencia de sus carencias y los retos que no fue capaz de desenredar. Así, un año después del fin de UNMISSET, en 2006, la tensión entre las facciones —teóricamente desmovilizadas— mayoritarias en el ejército y la policía estallaron en disturbios y enfrentamientos armados que provocaron al menos 38 muertos y desplazaron a unos 150 000 civiles (ISSAT-DCAF, 2021). Esta crisis revirtió todos los avances conseguidos en cuanto a reforma del sector de la seguridad, dejando a sus principales instituciones en ruinas (International Crisis Group, 2008) y en las manos otra vez de actores internacionales.

Tras el estallido de 2006, la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNMIT), responsable del mantenimiento de la seguridad interna y de la reforma y la reestructuración de la Policía Nacional de Timor-Oriental⁵, suspendió las funciones de orden público de la policía, utilizando a las fuerzas internacionales como sustitutas para esta función, mientras entrenaba a los agentes timorenses y mejoraba su capacitación. La ONU intentaba así evitar otra crisis, mientras apartaba o recomendaba suspender a los agentes a los que consideraba no capacitados para sus funciones. Pero el Gobierno timorense permitió a los agentes no cualificados regresar a sus puestos, desperdiciando los esfuerzos de la UNMIT, pero

⁵ Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1704/2006. Disponible en: <https://bit.ly/3f91aXb>

“protegiendo” el liderazgo local (Uesugi, 2014). Después de la crisis de 2006 y del intento de asesinato del presidente en 2008, Naciones Unidas apostó por marcar de forma clara en la constitución la división de funciones y tareas entre ejército —responsable de enfrentar amenazas externas— y policía —encargada de mantener la seguridad y el orden interno—.

Con la mejora de la situación de seguridad, la UNMIT y el Gobierno timorense acordaron en 2009 un traspaso progresivo de la gestión de la seguridad interna y del orden público a la Policía Nacional de Timor Oriental (Myrntinen, 2009). En 2012, la misión completó su mandato, después de unas pacíficas y exitosas elecciones presidenciales y parlamentarias.

Sin embargo, algunos de los grandes retos para la seguridad y la provisión de justicia en el país siguieron vigentes durante el mandato de la UNMIT y hoy en día. Ejemplo de ello es la eficiencia y la efectividad del sistema judicial y la persistencia de la impunidad y de la corrupción (ISSAT-DCAF, 2021), así como la desconfianza en la policía o la falta de atención a las necesidades de aquellas personas más afectadas por la inseguridad y la violencia (International Crisis Group, 2008). Además, Timor Oriental es uno de los países con una mayor inseguridad alimentaria y falta de acceso a la propiedad de la tierra (Fanzo et al, 2017). Esta situación afecta, de manera particular, a las mujeres, en especial porque presentan, junto con las criaturas, el riesgo más alto de malnutrición y sufren uno de los principales delitos que se denuncian en el país: la violencia de género.

3.2. LA TRANSVERSALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LOS PROCESOS DE RSS EN TIMOR ORIENTAL

En primer lugar, cabe destacar que la administración transicional de Naciones Unidas en Timor Oriental y sus correspondientes misiones se esforzaron, desde el inicio, en introducir el género como una variable relevante en sus funciones y en buscar el apoyo de las organizaciones de mujeres locales e internacionales, hasta el punto de que, como se ha mencionado, la UNTAET fue la primera misión junto con la UNMIK de Kosovo en incorporar —en abril del 2000— una Unidad de Asuntos de Género (GAU, por sus siglas en inglés) (Ospina, 2006). Ahora bien, aunque estaba incluida en el mandato

original de la misión, esta unidad se quiso abolir por falta de fondos suficientes, pero se acabó recuperando por la presión de los grupos de mujeres, con el apoyo de ONU Mujeres (Alldén, 2007). La GAU era la encargada de introducir de forma transversal el enfoque de género en todo el proceso de reconstrucción posconflicto. Además, en noviembre de 2001 se creó la figura de la Asesoría de Igualdad de Timor Oriental, para apoyar las políticas gubernamentales de igualdad de género, desarrollar estrategias y metodologías y promover la coordinación y cooperación entre la administración central y los distritos (regiones) (UNSC, 2002). Durante estos años, se inició además la capacitación de la Policía Nacional que, tras la marcha de la UNMISSET en 2006, asumió la Oficina de Naciones Unidas en Timor Oriental, que incorporó programas de formación en igualdad de género.

3.2.1. PARTICIPACIÓN

Paralelamente, las organizaciones de mujeres lograron persuadir al Consejo Nacional de la Resistencia Timorese —la estructura que agrupaba a individuos y organizaciones que lideraban la resistencia contra la ocupación y que se disolvió en 2001— para que adoptara una “Resolución Sobre Derechos de las Mujeres” que se comprometiera a presionar a la UNTAET para que destinara recursos suficientes de los donantes al desarrollo y empoderamiento de las mujeres, estableciera leyes que castigaran la violencia de género y mecanismos para asegurar la igualdad, e implementara una campaña de concienciación sobre los derechos de las mujeres.

El plan quedó olvidado en un cajón cuando se establecieron las estructuras del gobierno de transición, puesto que no se consideraba una prioridad (Alldén, 2007). A pesar de los esfuerzos y del empuje inicial, el impacto real de las misiones que tuvieron lugar entre 1999 y 2006 (UNTAET y UNMISSET) en cuanto a promoción de la representatividad de género fue relativamente modesto, aunque sí se crearon nuevos espacios económicos, sociales y políticos para las timorenses, por ejemplo, en el parlamento y en las administraciones de distrito y municipales, pero estas siguieron siendo mayormente excluidas de los espacios de decisión (Myrntinen, 2009).

La mayor parte de las reformas legales y acciones sustanciales destinadas a la participación llegarían en los últimos años de mandato de

la UNMIT (de 2009 a 2012), tras casi una década de trabajo de concienciación. Como se recoge en el informe global sobre el despliegue de la 1325 en el mundo, publicado en 2015, las organizaciones de mujeres influyeron para que en la *Ley de liderazgo comunitario* aprobada en 2009 se establecieran cuotas de género (Coomaraswamy, 2015), que marcaban, por ejemplo, que tres de cada siete liderazgos de aldea —una figura característica del país llamada *suku*— debían ser mujeres.

La directiva ministerial de 2010 sobre el desarrollo local dispuso que las mujeres debían ser la mitad de las representantes en todas las asambleas de nivel inferior al de distrito. Casi diez años después del fin de la UNMIT, Timor Oriental tiene una de las tasas más altas de mujeres parlamentarias en la región de Asia Central, un 35 %; y a nivel de aldea y distrito se han adoptado nuevas medidas —como la nueva Ley de Aldeas (Suku) en julio de 2016, que imponía que al menos una mujer por *suku* se presentara a las elecciones como jefas Suku—. En noviembre de 2016, fueron elegidas 21 mujeres, lo que representa el 4,5 % de todas las jefaturas de aldea⁶.

Por lo que respecta a la entrada de mujeres en las instituciones de seguridad, al final de la misión de la UNMIT, el porcentaje de mujeres en la Policía Nacional de Timor Oriental era de 18 %, aunque la propia misión reconocía, en su informe final, que era urgente mejorar el régimen disciplinario del cuerpo de policía y la implementación de los puntos del Plan de Acción Nacional contra la Violencia de Género —adoptado en 2012— referentes a esta institución de seguridad (UNMIT, 2012).

3.2.2. PROTECCIÓN

En Timor Oriental la violencia política y social en el espacio público se redujo drásticamente tras el acuerdo de paz, pero la violencia doméstica continuó siendo el 40 % de todos los delitos denunciados (Anderlini y Pampell Conaway, 2007). Como en el caso de la participación, la mayoría de las medidas se acabaron desplegando a partir de 2009, durante los últimos años de mandato de la UNMIT

⁶ UN Women, 'Timor-Oriental affirms ending gender discrimination an ongoing priority in commitment to the SDGs and Beijing Platform for Action (updated)'. Disponible en: <https://bit.ly/3qMTJKB>

y coincidiendo con la aprobación de las resoluciones 1820 (2008), 1888/2009 y 1889/2009 de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad. No obstante, durante el mandato de la UNTAET y la UNMISSET se llevaron a cabo una serie de talleres piloto sobre violencia doméstica en dos distritos, con el objetivo de analizar la incidencia real de este tipo de violencia y de empoderar a las comunidades locales para buscar soluciones ante lo que se consideraba una crisis aguda de violencia de género (UNSC, 2002). En 2001 fue creada la Unidad de Personas Vulnerables dentro de la policía, para gestionar e investigar casos de violencia sexual y de género y abuso infantil (Bastick y De Torres, 2010).

Con respecto a este fenómeno, algunas autoras remarcan la importancia de valorar con rigor lo que se considera un incremento de la violencia de género posconflicto y distinguir entre una mayor incidencia de este tipo de violencia o un aumento en las denuncias. Esto debido a una mayor consciencia sobre los derechos propios y a la mejora de las instituciones de seguridad, y a la puesta en marcha de mecanismos de recolección de datos estadísticos (Swaine, 2018). En ese sentido, acompañando la aprobación de la Ley contra la Violencia Doméstica de Timor Oriental en 2010, que tenía el triple objetivo de proteger a las mujeres, combatir y prevenir la violencia de género y rehabilitar a los agresores⁷, se aprobó también el primer mecanismo de recuento estadístico estatal sobre violencia de género. Buena parte de estos avances fueron debidos al incremento de la presión y de la concienciación gracias al trabajo de las lideresas comunitarias, cuya influencia en el sistema de jefes y jefas de aldea o *suku* se tradujo en un mayor compromiso de estos liderazgos tradicionales de remitir los casos de violencia de género al sistema judicial formal (Coomaraswamy, 2015).

3.2.3. JUSTICIA Y REPARACIONES

La cuestión de la justicia y la lucha contra la impunidad, si bien centra buena parte de los compromisos recogidos en las resoluciones de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, es una de las cuestiones

⁷ República Democrática de Timor Oriental, Law n.º 7/2010 of 7 of July Law Against Domestic Violence. Disponible en: <https://bit.ly/32f7xoR>

que permanecen pendientes de abordar adecuadamente en Timor Oriental, ya sea en relación con la necesidad de reconocimiento, justicia y reparación por las violaciones como arma de guerra durante la ocupación indonesia, o al acceso de las mujeres a la justicia, en todas sus dimensiones. Una carencia que la propia UNMIT reconocía en su reporte final al Consejo de Seguridad, donde se expresaba la preocupación por el nivel de impunidad de vulneraciones graves de derechos humanos del pasado y actuales, apelando a las Naciones Unidas para asegurar mecanismos de rendición de cuentas y de justicia.

Por lo que respecta al acceso al sistema de justicia formal, algunos grupos de población —sobre todo urbana— han aumentado sus niveles de confianza en esta institución, pero la mayoría de ciudadanía todavía sigue llevando su caso ante los mecanismos comunitarios de gestión de conflictos y el sistema consuetudinario de derecho, el *adat*, por los que se rigen la mayoría de las disputas (Wassel, 2014). Por lo tanto, uno de los principales actores de provisión de seguridad sigue siendo el *suku*, o líder de aldea. Un sistema que no está estandarizado en cuanto a procedimientos, protección de testigos o respuestas, y que, en casos como la violencia de género (Niner, 2011), entra en contradicción con los derechos humanos y las leyes formales del país, además de presentar —estos mecanismos— una escasa presencia de mujeres y prestarse al abuso y a la discriminación de género (Wassel, 2014). Algunas de las razones que llevan a buena parte de la población a preferir estos sistemas consuetudinarios son la accesibilidad, la familiaridad y la idea de que estas prácticas están enraizadas en la cultura y las tradiciones del país, y de las diferentes comunidades etnolingüísticas (UNMIT, 2012).

A pesar de los avances reseñables en el aumento de la participación política de las mujeres y de la legislación en materia de protección frente a las violencias, en la actualidad Timor Oriental sigue presentando grandes desigualdades económicas entre hombres y mujeres, así como brechas en el acceso al ámbito laboral, a la educación, a la salud y a la agencia social y política (World Bank, 2019).

4. EVALUACIÓN Y CONCLUSIONES

La introducción del enfoque de género y de la idea de la vulnerabilidad específica en la que los conflictos armados colocan a las mujeres ha afectado efectivamente a los discursos sobre seguridad (Jansson

y Eduards, 2016), con traducción en la publicación de manuales, información sobre buenas prácticas y otras herramientas e indicadores, que están presentes en la mayoría de los mandatos de las misiones internacionales que acompañan los procesos de reforma del sector de la seguridad. Estos cambios ocurren, sin embargo, en un contexto donde preexisten ideas sobre qué es la seguridad e imaginarios sobre las mujeres, en los que aún prevalecen nociones hegemónicas y patriarcales sobre la cuestión. Así, vemos que —tras casi dos décadas desde la aprobación de la 1325— los compromisos adoptados son desiguales, así como los resultados obtenidos, fruto de una implementación parcial de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad muy centrada en el pilar de la protección y, dentro de esta, en el reclutamiento de mujeres para las instituciones de seguridad, visión que se alinearía con un feminismo de carácter más liberal.

Difícilmente se puede hablar, pues, de que la introducción de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en la reforma del sector de la seguridad haya traído consigo una reinterpretación del concepto que sea relevante en términos materiales para las vidas y las necesidades de las mujeres y de las personas con identidades de género y sexuales no normativas (Urrutia, Villellas y Villellas, 2020). Sin embargo, los avances logrados son evidentes no solo en el caso de Timor Oriental, sino en otros contextos de posconflicto o transición, en especial de aquellos que están acompañados y financiados internacionalmente. Así, una de las conclusiones es que el enfoque de género y la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad presentan una incorporación muy desigual en aquellos procesos donde la misión de la ONU o la OCDE no poseen un mandato técnico sobre RSS.

Este hecho es evidente si comparamos los procesos llevados a cabo en Timor Oriental, Liberia o Sierra Leona con otros contextos mucho más actuales, como Colombia, donde el proceso de reforma del sector de la seguridad —fragmentaria, sin participación de todos los actores relevantes, sin reglas claras y sin un modelo o modelos de referencia (Grasa, 2019)— amenaza con hacer retroceder cuestiones que se habían afianzado tras los Acuerdos de Paz de La Habana entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC en 2016. En concreto, la centralidad de la resolución 1325 y del enfoque de género convirtieron este proceso de paz en una referencia mundial, al incorporar por vez primera una Subcomisión de Género que logró generar propuestas pioneras en los cinco puntos del Acuerdo Final.

En el caso concreto de Timor Oriental, se detecta una tendencia a ignorar las particularidades culturales, que —en términos de organización social— son clave para una comprensión exhaustiva de las dinámicas de género en el país. Además, la apuesta por los avances efectivos y materiales en cuestión de derechos humanos de las mujeres no tuvo lugar hasta muy avanzada la última misión de las Naciones Unidas con mandato RSS en el país. Henri Myrtilinen concluyó en 2009 que, si de acuerdo con el Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC) de la OCDE, la meta final del apoyo internacional a los procesos de RSS es “incrementar la capacidad de los países de hacer frente a las necesidades de seguridad en sus sociedades de forma coherente con las normas democráticas y bajo los principios del Estado de derecho”, este objetivo no había sido alcanzado todavía (Myrtilinen, 2009).

En general, los procesos de RSS siguen mostrando —también en el caso de Timor Oriental u otros más actuales como la mencionada Colombia— un énfasis exagerado en la capacitación de la policía y de las fuerzas armadas, y en menor medida del sistema judicial y carcelario, mucho más fáciles de cuantificar y celebrar, en detrimento de medidas de rendición de cuentas y de control y monitoreo (Mobekk, 2010). Este enfoque continúa privilegiando la centralidad de las élites políticas y técnicas del sector de la seguridad, dejando poco espacio a la sociedad civil y a los grupos de mujeres a la hora de marcar las prioridades.

Estas limitaciones se reflejan de manera evidente en la cuestión de la depuración de las instituciones de seguridad y del establecimiento de procesos de justicia y reparación por crímenes contra la humanidad y vulneraciones graves de los derechos humanos (Ní Aoláin, Haynes y Cahn, 2011), muy problemática en el caso de Timor Oriental, pero también en Burundi, República Democrática del Congo, Nepal o Colombia, donde las denuncias de vulneraciones de derechos humanos por parte de las fuerzas armadas y de seguridad “reformadas” han continuado y continúan. Estos obstáculos a la rendición de cuentas incrementan el riesgo de corrupción y minan la confianza y legitimidad de las nuevas instituciones de seguridad, además de afectar al trato y al ambiente que las mujeres encuentran cuando participan en el sector de la seguridad (Mobekk, 2010).

Finalmente, las estrategias jurídico-legales contra la violencia de género promovidas en muchos procesos de RSS son necesarias, pero

no suficientes, sobre todo cuando el acceso a la justicia formal es una odisea para las mujeres o no tiene capacidad de dar una respuesta integral al daño y evitar que se repita. Es este el caso de Timor Oriental, donde las propias mujeres continúan acudiendo preferentemente a los mecanismos comunitarios y consuetudinarios, a pesar de ser menos garantistas con sus derechos por un asunto de consecuencias, estigma o prestigio social. Esta cuestión, da una idea de la necesidad de implementar mecanismos alternativos a la justicia penal, pero que pasen por una asunción de responsabilidad por parte de los perpetradores y una transformación de actitudes, dinámicas y roles, además de la reparación individual, comunitaria y social de las supervivientes.

¿Avanzamos, pues, en global, hacia una seguridad feminista? Una de las bases teóricas de la seguridad en clave feminista es la premisa de que el fin de estas violencias estructurales, comunitarias, sociales e íntimas es indisoluble de una vida segura y en paz. La propuesta feminista sobre seguridad es, en definitiva, radical en su esencia, en tanto que problematiza el concepto dominante de seguridad y no busca reformar, sino transformar completamente las dinámicas de poder y opresión, y las relaciones de género en el ámbito de las Relaciones Internacionales, la paz y la seguridad (Mendia, 2019), y por extensión también aquellas que operan en el proceso de reforma del sector de la seguridad. De acuerdo con ello, el camino hacia un enfoque verdaderamente feminista sobre la seguridad en el sistema internacional es ya más corto que hace veinte años, pero aún presenta dificultades y obstáculos de fondo que siguen dependiendo del compromiso, de la voluntad política y de la ideología de los líderes de los estados miembro, en un contexto donde la amenaza de retroceso de los derechos de las mujeres sigue bien presente.

REFERENCIAS

- Alldén, S. (2007). *Women's Security - analyzing political outputs in East Timor. Umeå Working Papers in Peace and Conflict Studies*, n° 1.
- Anderlini, S. N. (2008). *Women building peace: what they do, why it matters*. Lynne Rienner Publishers.
- Anderlini, S. N. y Pampell Conaway, C. (2007). *Security Sector Reform*. Washington DC: Inclusive Security.
- Armstrong, N. J., Chura-Beaver, J. y Kfir, I. (2012). *Security sector reform in Timor-Oriental: missed opportunities and hard lessons in empowering the host-nation*. U.S. Army

- Peacekeeping and Stability Operations Institute. PKSOI Papers. <https://bit.ly/3Fir6Lm>
- Bastick, M. (2008). *Integrating gender in post-conflict security sector reform*. SIPRI Yearbook 2008: Armaments, Disarmament and International Security.
- Bastick, M. y De Torres, D. (2010). *Implementing the Women, Peace and Security Resolutions in Security Sector Reform*. Gender and Security Sector Reform Toolkit n.º 13.
- Blanco, R. (2015). The UN peacebuilding process: An analysis of its shortcomings in Timor-Oriental. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 58, 42-62. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201500103>
- Carpenter, R. C. (2003). 'Women and Children First': Gender, Norms, and Humanitarian Evacuation in the Balkans 1991-95. *International Organization*, 57(4), 661-694. <https://doi.org/10.1017/S002081830357401>
- Cockburn, C. (2011). *Snagged On The Contradiction: NATO, UNSC Resolution 1325, and Feminist Responses*. No to War - No to NATO Annual Meeting. <https://bit.ly/3JbZaLi>
- Cohn, C. (2004). Mainstreaming Gender in UN Security Policy: A Path to Political Transformation? *Consortium on Gender, Security, and Human Rights*, Working Paper N.º. 204 / 2004.
- Coomaraswamy, R. y UN Women. (2015). *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing The Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325*. UN Women.
- Detraz, N. (2012). *International Security and Gender*. Polity Press.
- Dharmapuri, S. (2011). Just Add Women and Stir? The US Army War College Quarterly. *Parameters*, 41(1), 56-70.
- Ebo, A. y Hänggi, H. (2020). *The United Nations and Security Sector Reform Policy and Practice*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). <https://bit.ly/3qiH6Xb>
- Enloe, C. (2007). Afterword: Hegemonic Masculinities in International Politics. *Men and Masculinities*, 10(4), 457-459.
- Fanzo, J., Boavida, J., Bonis-Profumo, G., McLaren, R. y Davis, C. (2017). *Timor-Oriental strategic review: progress and success in achieving the Sustainable Development Goal 2*. Centre of Studies for Peace and Development (CEPAD) Timor-Oriental. <https://bit.ly/3FiK8RC>
- Ghimire, S. (2016). *Reforming security sector governance in Nepal: Achievements and arrears* (pp. 137-148). NTTPI and USAID-Nepal.
- Gordon, E., McHugh, C. y Townsley, J. (2020). Post-Conflict Gender-Responsive Security Sector Reform: Risk Versus Opportunities. *Conflict, Gender Equality, Peace and Security, Peacebuilding, WIIS Blog*. <https://bit.ly/3pdzyG4>
- Gorjão, P. (2002). The Legacy and Lessons of the United Nations Transitional Administration in East Timor. *Contemporary Southeast Asia*, 24, 313-336. <https://doi.org/10.1355/CS24-2F>
- Grasa, R. (2019). Construir paz en Colombia: reforma del sector de seguridad y violencia directa no política. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 121, 157-180. <https://doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.157>

- Holvikivi, A. (2015). What Role for the Security Sector? An SSR Approach to Implementing the Women, Peace and Security Agenda. *Connections: The Quarterly Journal*, 14, 31-44. <https://doi.org/10.11610/Connections.14.3.03>
- Hudson, H. (2010). 'Peace building through a gender lens and the challenges of implementation in Rwanda and Côte d'Ivoire'. En L. Sjoberg (coord.), *Gender and International Security. Feminist perspectives* (pp. 261-262). Routledge.
- Hudson, N. F. (2015). The Social Practice of Securitized Women's Rights and Gender Equality: 1325 Fifteen Years On. En J. R. Pruce (ed.), *The Social Practice of Human Rights* (pp. 167-184). Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/9781137503770_9
- International Crisis Group. (2008). *Timor Oriental: Security Sector Reform*. Asia Report n.º143 - 17 January 2008
- International Security Sector Advisory Team (ISSAT) y Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). (2017). *Overview of SSR policies of multilateral organisations*. <https://bit.ly/3H4HmzS>
- International Security Sector Advisory Team (ISSAT) y Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). (2016, 27 de octubre). *Timor-Oriental SSR Background Note*. <https://bit.ly/3mlPDru>
- Jansson, M. y Eduards, M. (2016). The politics of gender in the UN Security Council resolutions on women, peace and security. *International Feminist Journal of Politics*, 18(4), 590-604. <https://doi.org/10.1080/14616742.2016.1189669>
- Kunz, R. y Valasek, K. (2011). 'Learning from Others' Mistakes: Towards Participatory, Gender-sensitive SSR', en Schanabel, A. y Farr, V. (eds.) *Back to the roots: security sector reform and development*, pp. 115-46, Lit Verlag
- Kunz, R. (2014). Gender and Security Sector Reform: Gendering Differently? *International Peacekeeping*, 21(5), 604-622
- Langer, J. (2016). Including and excluding civil society in the truth-seeking efforts in Timor Oriental. *Perspectivas Internacionales*, 11(1).
- McWilliams, M. (1997). Violence against women and political conflict: The Northern Ireland experience. *Critical Criminology*, 8(1), 78-92. <https://doi.org/10.1007/BF02461137>
- Mendia Azkue, I. (2019). Justicia Transicional en perspectiva feminista. Riesgos y contradicciones en el contexto neoliberal. En I. Zirion Landaluze y K. Pérez de Armiño (coords.), *Pax Crítica. Aportes teóricos a las perspectivas de paz postliberal* (pp. 265-296). Tecnos.
- Mobekk, E. (2010). Gender, women and security sector reform. *International Peacekeeping*, 17(2), 278-291. <https://doi.org/10.1080/13533311003625142>
- Moser, C. (1993). *Gender Planning and Development Theory, Practice and Training*. Routledge.
- Myrtilinen, H. (2009). *Poster Boys No More: Gender and Security Sector Reform in Timor-Oriental*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Policy Paper n.º 31.
- Ní Aoláin, F., Haynes, F. y Cahn, N. (2011). *On the Frontlines: Gender, War and the Post Conflict Process*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195396645.001.0001>

- Niner, S. (2011). Hakat Klot, Narrow Steps. Negotiating gender in post-conflict Timor-Leste. *International Feminist Journal of Politics*, 13:3 September 2011, 413–435
- OCDE (2007). *OECD DAC Handbook on Security Sector Reform*. <https://bit.ly/3yTD4bG>
- Onyesoh, J., Rees, M. y Confortini, C. C. (2020). Feminist challenges to the Co-optation of WPS: A conversation with Jouy Onyesoh and Madeleine Rees. En S. Basu, P. Kirby y L. J. Sheperd (eds.), *New directions in Women, Peace and Security* (pp. 223-244). Bristol University Press. <https://doi.org/10.47674/9781529207774.001>
- Ospina, S. (2006). *A Review and Evaluation of Gender-Related Activities of UN Peacekeeping Operations and their Impact on Gender Relations in Timor Oriental*. Department of Peacekeeping Operations (DKPO). UN. <https://bit.ly/3mpab2b>
- Schnabel, A. y Born, H. (2011). *Security Sector Reform: Narrowing the Gap between Theory and Practice*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). <https://doi.org/10.5334/bbl>
- Steele, J. (2002). Nation Building in East Timor. *World Policy Journal*, 19(2), 76-87. <http://www.jstor.org/stable/40209807>
- Swaine, A. (2018). *Conflict-Related Violence against Women: Transforming Transition*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316226964>
- Uesugi, Y. (2014, 9 de enero). Security Sector Reform (SSR) in Timor-Oriental: the Challenges of Respecting Local Ownership. *Asia Peacebuilding Initiatives*. <https://bit.ly/3J7i5Hb>
- UN Security Council. (2002, 17 de enero). *Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor For the period from 16 October 2001 to 18 January 2002*. <https://bit.ly/3peEFps>
- UN SSR Task Force. (2012). *Security Sector Reform. Integrated Technical Guidance Notes*. <https://bit.ly/3pen013>
- UN Women (1997, 18 de septiembre). *Gender Mainstreaming. Extracto del informe de ECOSOC de 1997*. <https://bit.ly/3n0vdoe>
- UN Security Council (2002, 17 de enero). Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor For the period from 16 October 2001 to 18 January 2002. <https://bit.ly/34pYOkv>
- UN Security Council. (2012, 28 de noviembre). 'Report of the Security Council mission to Timor-Oriental, 3 to 6 November 2012'. <https://reliefweb.int/report/timor-Oriental/report-security-council-mission-timor-Oriental-3-6-november-2012-s2012889>
- Urrutia Arestizábal, P., Villellas Ariño, A. y Villellas Ariño, M. (2020). *Seguridad Feminista. Aportaciones conceptuales y desarrollo actual*. ICIP. <https://bit.ly/30U42Ug>
- Velasco Ugalde, A. L. (2020). UNSCR 1325 and the WPS Agenda: A Feminist Response to Authoritarianism. *WIIS Policy Brief*. <https://bit.ly/3H2ZE4x>
- Wassel, T. (2014). *Institutionalising community policing in Timor-Oriental. Police development in Asia's youngest country*. The Asia Foundation. <https://bit.ly/3mrLsKJ>
- World Bank (2019, 28 de marzo). *New poverty maps pinpoint gender disparity in Timor Oriental* [comunicado de prensa]. <https://bit.ly/3H7Y01N>